

CAPÍTULO 1

POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD EN COLOMBIA FRENTE A LA CONVERGENCIA Y LAS NUEVAS AMENAZAS

POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD EN COLOMBIA FRENTE A LA CONVERGENCIA Y LAS NUEVAS AMENAZAS¹

CARLOS ALBERTO ARDILA CASTO²

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA

JAIME CUBIDES CÁRDENAS³

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE COLOMBIA

RESUMEN

El mandato popular expresado por medio de la participación democrática en la Constitución Política, consagra varios fines que le son impuestos a un Estado por su nación. Para el caso colombiano, estos fines se encuentran consagrados en el artículo segundo de la Constitución Política de Colombia, dentro de los cuales se destaca la defensa de la independencia, el territorio y en general la soberanía del Estado; estas directrices no solo sustentan la armonía social en

¹ Capítulo de libro que expone resultados en conjunto de dos proyectos de investigación (i) “Desafíos para la Seguridad y Defensa Nacional de Colombia”, que hace parte de la línea de investigación: Políticas y modelos de seguridad y defensa” del grupo de investigación “Centro de Gravedad”, reconocido y categorizado en (C) por COLCIENCIAS registrado con el código COL0104976 vinculado al Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales -CEESEDEN-, adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra de la República de Colombia y del proyecto de investigación (ii) Desafíos contemporáneos para la protección de derechos humanos en escenarios de posconflicto desde enfoques interdisciplinarios”, que forma parte de la línea de investigación Fundamentación e implementación de los Derechos Humanos, del grupo de investigación Persona, Instituciones y Exigencias de Justicia, reconocido y categorizado como Tipo B por COLCIENCIAS y registrado con el código COL0120899, vinculado al Centro de Investigaciones Socio jurídicas -CISJUC-, adscrito y financiado por la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia.

² Director de la Investigación. Magíster Honoris Causa en Inteligencia Estratégica de la Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia “Brigadier General Ricardo Charry Solano”. Magíster en Relaciones y Negocios Internacionales de la Universidad Militar Nueva Granada. Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”. Jefe de Investigación de la Escuela Superior de Guerra de la República de Colombia. Contacto: carlosardilacastro@gmail.com.

³ Abogado y especialista en Derecho Público de la Universidad Autónoma de Colombia, especialista y Magíster en Docencia e Investigación con énfasis en las ciencias jurídicas de la Universidad Sergio Arboleda y Magíster en Derecho de la misma casa de estudios, estudiante de Doctorado en Derecho en la línea de investigación de Derecho Constitucional de la Universidad de Buenos Aires- Argentina. Docente Investigador y Líder del grupo de investigación Persona, Instituciones y Exigencias de Justicia de la Universidad Católica de Colombia. Contacto: jacubides@ucatolica.edu.co.

este país, sino que son los objetivos que todo Gobierno debe buscar alcanzar, y lo cual tiene como medio único de solución la aplicación de políticas públicas, enfocadas particularmente para cumplir cada uno de los fines propuestos. En este orden de ideas, el presente escrito abarcará la política pública que es implementada por esta nación en materia de defensa, con la finalidad de verificar su adecuación a las nuevas demandas que en el mundo se necesitan para la seguridad de cualquier país, por ello, se expondrán los retos que en la actualidad tiene el sector defensa de la nación e igualmente se presentará la descripción de la política pública en la materia con el propósito de evidenciar la aptitud de esta última o sus posibles mejoras.

PALABRAS CLAVE

Política pública, Convergencia, Nuevas amenazas, Política de Seguridad.

ABSTRACT

The popular mandate expressed through democratic participation in the Political Constitution consecrates several goals that are imposed on a state by its nation, for the Colombian case these ends are enshrined in second article of the Political Constitution of Colombia, within of which is the defense of the independence, the territory and in general the sovereignty of the State; these guidelines not only support social harmony in this country, but are the objectives that every government should seek to achieve, and which has as an unique means of solution the implementation of public policies, focused particularly to fulfill each of the purposes proposed. In this sense, this brief will cover the public policy that is implemented by this nation in defense matters, in order to verify its suitability to the new demands that the world needs for the security of any country, for this reason, will be present the currently challenges of the defense sector of this nation and will also present the description of the public policy in the matter with the purpose of demonstrating the suitability of the latter or its possible improvements.

KEY WORDS

Public policy, Convergence, New threats, Security policy.

SUMARIO: 1. *Introducción*. 2. *La defensa como un fin del Estado*. 3. *Nuevas amenazas*. 3.1. *Convergencia*. 3.1.1. *Actores y fenómenos que convergen en Colombia*. 3.2. *La minería ilegal*. 3.3. *Tráfico ilegal de armas*. 4. *Política pública*. 4.1. *Política Integral de Seguridad y Defensa*. 5. *Conclusiones*.

1. INTRODUCCIÓN

Toda política pública busca dar solución a una problemática que desestabilice una materia específica dentro de las obligaciones del Estado. De esta manera, se evalúa, diseña, planifica y ejecuta cada una de las acciones concadenadas para lograr la implementación de la solución deseada. Esta perspectiva permite entender que, para la eficacia de una política pública es necesario, en primer lugar, comprender en su totalidad la problemática que se quiere mitigar o intervenir, que para el presente caso es el sector defensa, ya que, en materia de Seguridad, el Sistema Internacional se ha visto expuesto a una nueva ola de factores de inestabilidad agravados por la era de la globalización durante el siglo XXI (Ardila, Jiménez & Palacios, 2016).

Dentro de dichos factores, se encuentran actores que buscan socavar la soberanía de los Estados como los grupos insurgentes y actores que obedecen únicamente a la lógica empresarial de sus actividades delictivas (Cohen, 2005). Las fórmulas que emplean los Estados para contrarrestar dichas amenazas, se traducen en políticas públicas que buscan viabilizar los métodos empleados por las instituciones implicadas.

En este sentido, ya en Colombia se ha formulado una política pública encaminada a hacer frente a los desafíos y amenazas a la seguridad nacional. Sin embargo, tanto la aplicación como la

formulación de ella se quedan cortas frente a la multiplicidad de factores, actores y dinámicas que convergen en el país. Razón por la cual, se cuestiona ¿Cuán pertinente es la política pública del sector defensa que existe en Colombia en relación de la complejidad que en la actualidad ha adquirido la seguridad del Estado colombiano viéndose abocado al enfrentamiento de diversas organizaciones que han adquirido un estatus de peligrosidad para este país?, el fundamento de esta problemática se encuentra en la necesidad que todo Estado tiene de dar cumplimiento a los fines que democráticamente se le fueron impuestos, pues la manutención del orden social no solo se consolida con la eliminación de los factores externos que atacan a una sociedad, sino con el control de aquellos factores internos que pueden desequilibrar a cualquier comunidad, como sería el caso de no cumplir con el contra social por el suscrito.

Obtener una solución al planeamiento que preside, necesita de la implementación de un método deductivo del cual, a través del análisis de las fuentes secundarias, permite la obtención de la información suficiente que permita el análisis de cada uno de los componentes teóricos relacionados con el objeto de esta investigación y a partir de los cuales se hace una revisión, conceptualización y caracterización de las nuevas amenazas.

En un primer momento, se establecerán algunas de las amenazas más frecuentes en Colombia como la minería ilegal, el narcotráfico y en general, el crimen transnacional organizado; existiendo un fenómeno llamado “convergencia”, que consiste en la forma como se relacionan las diferentes amenazas ya sea en medios u objetivos; en Colombia sucede dicho fenómeno en ambos contextos, es visible el entrelazo entre los grupos insurgentes y las actividades delictivas como el narcotráfico, el tráfico de armas, la extorsión y el terrorismo (Ardila, 2015). En el país, se destaca la minería ilegal como una de las mayores amenazas en aspectos de seguridad, medio ambiente, sociales y económicos, debido al alto nivel de lucro que genera esta actividad y el bajo control que existe de ella por parte del Estado. Por esta razón se resalta esta problemática y se tipifican algunas

de sus características. En un segundo momento, se profundizará en el aclaramiento de cuestiones conceptuales como políticas públicas, la política de seguridad en Colombia, los organismos que la componen y ejecutan con sus respectivas funciones y competencias. Finalmente, se concluyen cuáles son los aciertos y desaciertos de esta política frente a la convergencia desde el estudio previo ya expuesto.

2. LA DEFENSA COMO UN FIN DEL ESTADO

La gobernabilidad de todo Estado versa en la implementación de políticas públicas que satisfagan cada una de las necesidades que toda comunidad tiene, como se profundizará en líneas posteriores todas aquellas acciones concadenadas y planificadas para un fin por parte del Gobierno y del Estado comprendería el concepto de política pública el cual iniciaría a través de la determinación clara de la problemática⁴ que se buscará solucionar; por ello, esta investigación realizará en primer lugar, la descripción teórica de cada una de las amenazas que pueden desestabilizar el orden social de esta Nación.

3. NUEVAS AMENAZAS

El Sistema Internacional ha tenido distintas transformaciones a través de las últimas décadas. En principio, era un escenario ocupado

⁴ Siguiendo a Gary Becker (1995), un cierto problema es reconocido como problema social cuando: (i) Muestra carencias objetivas en la sociedad y; (ii) Cuando los actores con poder califican a esa situación como problema público. Las carencias en la población pueden ser demostradas a través de estudios e informes que, usando rigurosos métodos de investigación social, muestren que en la sociedad, o en una comunidad específica, hay una situación que afecta negativamente el bienestar, las posibilidades de desarrollo o progreso, la convivencia social, el medioambiente o la existencia misma de la comunidad. Por ejemplo, rigurosos estudios pueden mostrar como la falta de acceso a la educación de calidad está relacionada con la situación de pobreza que enfrenta un grupo poblacional y que ello, a su vez, está impidiendo las posibilidades de desarrollo y progreso de esa comunidad. Es decir, a través de esos estudios aportaríamos evidencia acerca de las carencias objetivas de la población. En otras palabras, el estudio muestra el problema, sus características y alcances. Estas carencias objetivas de la población se elevarán a la categoría de problema público cuando actores de poder – dentro y fuera del Estado – identifiquen como tal a esa situación de carencias. Es decir, una situación recibirá la denominación de problema público cuando un determinado grupo, con influencia y capacidad de movilizar actores de poder, considera que la situación actual no es aceptable y que es necesaria una intervención de política pública para remediarla (Olavarría, 2007, p. 10)

específicamente por actores estatales; sin embargo, a partir de la última parte del siglo XX, los actores pertenecientes al Sistema han ido en aumento y se han diversificado de forma evidente; esto debido a la globalización⁵ y los efectos de esta entre los miembros del globo. Por lo cual, la arena internacional se ha convertido en un espacio interdependiente e interconectado gracias a las dinámicas sociales, económicas y políticas.

La interconexión que se experimenta actualmente, conlleva a la percepción de factores tanto positivos como negativos dentro de las dinámicas internacionales. El “surgimiento de otros intereses en las relaciones entre los Estados en un mundo política, social, económica y tecnológicamente más complejo favoreció la interdependencia entre las distintas sociedades nacionales que a la larga resultó en una profunda transformación del Sistema Internacional” (Sfrégola, 2008, p. 10). Esta transformación se dio de forma repentina y con características desconocidas y confusas que dificultan el tratamiento de los fenómenos que surgen de este proceso.

Con el auge de la globalización, surgieron nuevos factores de inestabilidad, entre estas, nuevos desafíos para la seguridad del Sistema Internacional. Estas son llamadas “nuevas amenazas” y este término es novedoso porque,

No es la existencia de cada actividad, criminal, delictiva o terrorista tomada individualmente sino, principalmente, el hecho de que la sumatoria de su transnacionalización, más su nuevo carácter global, sus interconexiones, y su magnitud, han desactualizado los enfoques en materia de seguridad y trascendido las previsiones y pautas tradicionales con

⁵ La globalización es un fenómeno reciente, que marcará profundamente el futuro económico del mundo, y que afectará a los países en desarrollo de una manera decisiva. Muchos autores y pensadores sobre el destino de la civilización, han venido repitiendo incesantemente que el mundo se está acercando cada vez más, que las comunicaciones van a tener un gran impacto en los patrones de vida de los países, que el acceso a la información va a determinar el desarrollo de las naciones, que el mundo se ha transformado en una aldea global y que el conocimiento será el mayor recurso de las naciones (Mateus & Brassat, 2002, p. 66)

que los Estados intentaron tradicionalmente atender a su seguridad y a la de sus ciudadanos. (Fontana, 2003, p. 6)⁶

La inseguridad y los ataques dejaron de ser un tema estrictamente interestatal, actualmente nuevos niveles han sido permeados y la sociedad con sus complejidades se ha convertido en un actor activo en las interacciones actuales. Ser un actor activo en la nueva realidad, implica que cada una de sus relaciones va a ser amenazada por diversos factores, y la dificultad que radica tratar estos, es que los riesgos se tornaron volátiles y veloces, lo que los convierte en fenómenos de difícil persuasión.

Las nuevas amenazas tienen características espaciales y temporales diferentes a las tradicionales.

Dado que tienen un carácter global, heterogéneo, no centralizado y disperso, están en gran medida fuera del control de las autoridades del Estado-nación y no cabe hacer frente a tales desafíos mediante el uso de la Fuerza Militar, no habitual en el que los Estados han reaccionado cuando su seguridad se ha visto amenazada. (Sfrégola, 2008, p. 13)

El surgimiento de estas amenazas de diversa naturaleza provoca una afectación a gran parte de la población mundial, del mismo modo, su proliferación por el planeta se ha vuelto incontrolable.

⁶ A partir del 11 de septiembre de 2001, la seguridad internacional cambió y le planteó al sistema un desafío ante el cual, parecía estar quedando corto. La política exterior de los Estados, que había planteado una seguridad cooperativa internacional, se vio rebasada por los ataques en New York, Londres y Madrid. La OTAN, como organización de seguridad de las grandes potencias no alcanza a responder, la política europea se queda corta y el escudo antimisiles norteamericano genera más tensión que calma. No aparece en la agenda internacional, una solución definitiva para contener las nuevas amenazas. La política exterior "se refiere al conjunto de prioridades o preceptos establecidos por los líderes nacionales para servir como líneas de conducta para escoger entre diversos cursos de acción en situaciones específicas y dentro del contexto de su lucha por alcanzar sus metas" (Pearson & Rochester, 2001, p. 113). De acuerdo con este concepto, la guerra contra el terrorismo es un curso de acción tomado por los líderes contemporáneos, pero que está despertando antiguas querellas interestatales. El caso de Rusia frente a la OTAN es un claro ejemplo, el establecimiento de un "Eje del mal" por parte de George Bush y la mezcla de variables conflictivas en la situación colombiana, nos muestran la complejidad de la seguridad contemporánea. (Cancelado, 2010, p. 95)

En la Conferencia Especial sobre Seguridad realizada en Ciudad de México por la Organización de Estados Americanos, se estipuló que las nuevas amenazas son las siguientes,

El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos; la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados; los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente; la trata de personas; los ataques a la seguridad cibernética; la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas. (Organización de los Estados Americanos, 2003, p. 4)

El alcance multidimensional de estas amenazas, es de gran preocupación para los Estados y los actores no estatales, esto se debe a la dificultad e incapacidad de combatirlos a nivel global. La diversidad de amenazas logra desconcentrar la atención de los Estados en un solo foco de acción para combatir, lo que dificultan respuestas rápidas y eficientes.

Cabe destacar que en el contexto internacional se pueden encontrar dos tipos de amenazas: las primeras, no son ocasionadas directamente por el ser humano, entre estas se pueden destacar los desastres naturales; el segundo tipo de amenaza, se genera por pequeños actores que no son fácilmente identificables, un sociópata con tendencias homicidas es un claro ejemplo de este tipo.

Las dificultades que generan estas amenazas, se enmarcan en dos niveles: el primero, es que éstas sólo pueden ser atendidas hasta el momento en el que ocurren, lo que dificulta planes de contingencia; el segundo nivel, es la dificultad para una acción unificada ya que la amenaza varía según tiempo y contexto.

El trabajo de los Gobiernos desde el interior de sus Estados es fundamental, el combatir las nuevas amenazas conlleva a que los esfuerzos sean conjuntos y de un accionar multinivel, todo esto para evitar que se conviertan en contrariedades transnacionales:

De nada servirá que los gobiernos destinen presupuestos millonarios para las instituciones de seguridad pública y defensa nacional, si no se atienden las raíces de muchos problemas de inseguridad pública que tienen sus orígenes en problemas sociales como la pobreza, la falta de educación y la marginación. (Rodríguez, 2007, p. 18)

Estos son problemas que afectan a la ciudadanía y crean grandes brechas sociales, que desencadenan en problemas con alcances mayores, en el caso de ignorar su existencia. Países líderes en la lucha armada contra diferentes amenazas convencionales destinan gran cantidad de sus recursos tanto tangibles como intangibles a este propósito. No obstante, estas acciones no son suficientes para contrarrestar los efectos de las nuevas amenazas en sus territorios. Europa, los últimos años, ha sufrido constantes ataques por parte de diversos sectores que se podrían considerar como amenazas no convencionales de segundo tipo (generadas por pequeños actores):

Ningún país está ajeno a la concreción de las nuevas amenazas que preocupan a los países más avanzados; sin embargo, no es fácil determinar cuáles de ellas tienen carácter exclusivamente externo o interno, pues se interrelacionan elementos pertenecientes a distintos factores, pudiendo afectar sólo a la Defensa Nacional como también a la Seguridad en su concepto más amplio. (Figoli, 2003, p. 131)

Como resultado de estas dinámicas de seguridad, es imprescindible encontrar respuestas adecuadas a estos nuevos fenómenos de forma conjunta. Se deben realizar soluciones multinivel que incorporen todos los ámbitos del contexto internacional; los aspectos políticos, económicos y militares, deben converger en Estados que compartan las mismas amenazas.

Ante estos nuevos desafíos, los Estados procuran intercambiar conocimiento práctico y teórico con sus pares regionales con los cuales comparten amenazas; actividades académicas como seminarios, conferencias, simposios, entre otras, ayudan a crear y estrechar vínculos bilaterales y multilaterales en torno a los nuevos retos que trae consigo las recientes dinámicas entre los actores estatales y no estatales.

Organizaciones transnacionales tan importantes como la Organización de las Naciones Unidas -ONU-, la Organización del Tratado del Atlántico Norte -OTAN- y la Organización de Estados Americanos -OEA-, han instado a las principales potencias mundiales a encontrar soluciones reales y efectivas que no sólo ataquen las amenazas temporalmente, sino que se centren en soluciones de fondo que arremetan contra los generadores domésticos e internacionales de lo que se llama “nuevas amenazas”.

Es entonces para la ONU, que las actuales amenazas a la Seguridad Internacional, conllevan para enfrentarlas la necesidad de esquemas, métodos y estrategias de empleo de los medios del Poder Nacional de los Estados, que cambian los clásicos parámetros, métodos y formas empleadas hasta el presente y derivados de la lógica internacional vigente durante la Guerra Fría, para lo cual la Comunidad Internacional ha podido consensuar algunos “Planes de Acción” políticamente vinculantes, Convenciones y Tratados, con énfasis en niveles mínimos de prevención y mitigación de los efectos y causas que las generan. (Bachini, 2009, p. 86)

Los actores del Sistema Internacional tienen como deber, trabajar conjuntamente y de forma coordinada para contrarrestar los efectos de las nuevas amenazas. Es imposible en un mundo interdependiente reaccionar a los ataques y riesgos unitariamente. En primer lugar, por los costos que esto genera; y en segundo lugar, por el limitado alcance territorial de sus esfuerzos.

La globalización como proceso social ha tenido resultados que han generado nuevos actores y nuevas relaciones entre ellos. Estas relaciones pueden tener connotaciones que afecten a la seguridad de una manera que antes no se había tratado.

El reto para los miembros del Sistema se enfoca en la capacidad de reacción a estos desafíos, y en la agilidad para coordinar acciones de forma efectiva dentro de los parámetros del Derecho Internacional. Atacar los mismos focos de acción de las décadas pasadas solo generará esfuerzos insuficientes para los retos de hoy. Nuevas amenazas conllevan a nuevas soluciones que solo serán realizadas de forma efectiva si se entiende cuál es el contexto en el que se desarrollaron.

3.1. CONVERGENCIA

La convergencia hace referencia a la unión de dos o más aspectos los cuales se encuentran en un mismo punto. Según el profesor Almanza (s.f.):

[...] al analizar la definición se nota que se está hablando de que las tendencias se unen o se encuentran en algún punto del tiempo y del espacio, de tal manera que conjuran sus esfuerzos en pro de algo; que si bien al principio no poseen características similares, tienden a entrelazarse por la misma naturaleza de la situación o porque encuentran que sus esfuerzos mancomunados los llevan al mismo objetivo.
(p. 81)

El término convergencia, es utilizado para explicar de manera acertada las dinámicas que han profundizado y otorgado

mayor complejidad a las nuevas amenazas, como el terrorismo y el narcotráfico. Este proceso se construye, a manera general, por el acercamiento en un momento específico de dos variables, que si bien cuentan con características diferentes y aparentemente sin relación, comparten un mismo objetivo. La convergencia de las funciones de cada una de las nuevas amenazas favorece el cumplimiento de dicho objetivo y facilita el accionar de estas, o de las diferentes organizaciones (Bartolomé, 2015).

La convergencia de muchas variables sin aparente relación, se puede evidenciar en organizaciones criminales que deben sostener estructuras delictivas complejas. Tales organizaciones abarcan aspectos económicos, militares, políticos y tecnológicos, entre otros. Cada una de estas aristas puede debilitarse mientras otras se fortalecen.

Al cristalizarse en Colombia la transformación estratégica gracias a la Política de Seguridad Democrática (2002), las principales amenazas fueron sufriendo sensibles alteraciones que se tradujeron en un claro debilitamiento militar, pero, casi contradictoriamente, y alumnos en el caso de las FARC y el ELN, se presentó un interesante perfeccionamiento de las habilidades políticas del terrorismo, principalmente en escenarios internacionales. (Torrijos, 2011, p. 15).

Un ejemplo de este accionar, se evidencia en la extracción ilícita de minerales por parte de los grupos al margen de la ley que delinquen en Colombia como medio de financiación, aprovechando las facilidades en este campo gracias a la ausencia de mecanismos jurídicos efectivos para la denuncia de esta actividad ilícita. Esta actividad logra la convergencia de aspectos como la importación de insumos, el manejo de la mano de obra en la extracción, la exportación y venta de los minerales extraídos, la defensa y protección de insumos, productos, infraestructura, la relación entre redes en el exterior del país para su comercialización (Pérez & Montoya, 2013).

Además de la convergencia de variables distintas para la consecución de un objetivo específico de un actor en particular, (Ej.:

Las organizaciones al margen de la ley), existe también la convergencia de actores criminales que se unen en un lugar y tiempo específico, en el cual, han encontrado una misma hoja de ruta. Por ejemplo, en el conflicto sirio se evidencia cómo las diferentes agrupaciones rebeldes como el PKK (partido de los trabajadores de Kurdistán), Hezbollah, el Frente Sirio Islámico de Liberación o el Ejército Libre de Siria, unen esfuerzos o convergen a pesar de tener ideologías diferentes, por la consecución del objetivo de la dislocación del régimen sirio en manos de Bashar Al Assad. Dichas organizaciones son distintas y cuentan con distintos intereses, sus doctrinas son diferentes y su radicalización difiere también. Pero, al lograr arrebatarle el poder a Al Assad en Siria, sus objetivos principales serán más fácilmente alcanzados (Ruíz, 2013).

Dentro de las fortalezas que la convergencia granjea para las organizaciones criminales, es la capacidad que estas adquieren para relacionarse internacionalmente, fomentando relaciones con otros actores que, como fue acotado anteriormente, incrementan las afectaciones de la amenaza y la dificultad para descubrirlos, combatirlos y erradicarlos. Las relaciones con otros actores internacionales otorgan la característica más difícil de combatir la cual es su carácter transnacional (Moloeznik & Balcázar-Villarreal, 2013).

Las amenazas que los Estados deben enfrentar en la actualidad se han transformado y han mutado frente a las clásicas respuestas aplicadas contra estas, tradicionalmente militares y por la fuerza. El fortalecimiento de estas nuevas amenazas se desprende de la habilidad que estas tengan para mutar y transformarse, volverse más complejas y difíciles de desarticular. La convergencia ejerce un papel fundamental en la resistencia y resiliencia de las organizaciones y en la efectividad de sus trabajos otorgando herramientas más eficaces en su accionar delictivo. Las respuestas estatales meramente militares se desarrollaban alejadas de las raíces del problema o la fuente de inestabilidad. Esto explica el por qué no se ha logrado en países como Siria apaciguar el conflicto mediante bombardeos, sino que por el contrario, se recrudece el ciclo de la violencia. El frente militar, es solo uno de los tantos que

componen las amenazas contemporáneas, de ahí que se considere que en la medida que el Estado sea más completo y logre potenciar sus capacidades, el ciudadano considerará menos probable contribuir con las redes criminales (Duffield, 2004).

Si se reflexiona el caso colombiano, es evidente que el componente militar ha sido determinante para controlar el conflicto interno, pero que ha sido solamente una forma de abordar el conflicto y que las raíces del mismo como la corrupción, la propiedad de la tierra y las brechas sociales no han sido prioridad de la agenda pública. Abordar estas problemáticas desde su génesis permite reducir la proliferación del delito y la criminalidad.

La convergencia como una herramienta para complejizar no es exclusiva de las organizaciones criminales. La respuesta más eficaz a las amenazas de este tipo, debe darse atacando activa y simultáneamente todos los frentes que las componen. Que pueden ser de tipo económico, político, burocrático, administrativo, militar e incluso social. Al igual que las organizaciones al margen de la ley, los Estados por medio de sus instituciones o inclusive las mismas instituciones dentro de un mismo Estado, unen esfuerzos y convergen utilizando sus diferentes funciones para producir una solución más eficaz y concluyente frente a las nuevas amenazas. Siendo así, existe convergencia o colaboración interinstitucional (Molano & Franco, 2006). Profundizándose en este concepto, el profesor Torrijos (2011) manifiesta que:

El Plan Patriota, la Consolidación y el Salto Estratégico, fueron el marco en el que se refinó la movilidad, la cooperación ciudadana, la inteligencia compartida, el mando conjunto, las operaciones especiales, la interagencialidad y la integralidad entendidas como el esfuerzo colectivo del estado para afianzar entre la población, a través del desarrollo y el acompañamiento cotidiano, una genuina cultura de seguridad y defensa. (p. 15)

En este caso, se ejemplifica cómo tras el debilitamiento militar de las FARC en Colombia, en el despliegue de la mayor ofensiva militar

contra este grupo armado al margen de la ley que inició en el 2003 y posteriores estrategias desplegadas por el Gobierno colombiano como la Política de Consolidación de Seguridad Democrática -PCSD-, se dio convergencia y unión entre entes civiles y militares para fortalecer la acción estatal. Todo lo anterior, permitió recuperar zonas tomadas por las FARC.

Desde este punto, también se puede apreciar como el Plan Integral de Consolidación de la Macarena, no solo buscó el fortalecimiento de la Fuerza Pública, sino también buscó llenar los vacíos institucionales en sectores donde la guerrilla se había tomado el poder desde todos los centros de poder, pues ya proveían a la población incluso de cedula. Aunque el plan era antidrogas, con la ayuda del Gobierno de Estados Unidos y algunos países de Europa, se extendieron las instituciones estatales a los campesinos que ni siquiera conocían la registraduría, la fiscalía o incluso, un programa de salud pública, lo que redujo la criminalidad y la incidencia de la población en el proceso del narcotráfico (Mejía, Uribe & Ibáñez, 2011).

3.1.1. ACTORES Y FENÓMENOS QUE CONVERGEN EN COLOMBIA

Muchos de los problemas que enfrenta Colombia se deben al mal manejo de la gobernabilidad y de lo político. Los fenómenos que se manifiestan en el territorio colombiano son la respuesta a la inconformidad social y son la consecuencia de las grietas del Estado ocupadas por poderes alternos. Adicionalmente, los recursos naturales que resultan valiosos para los actores ilegales no se encuentran regulados por ninguna institución, lo que facilita que los actores al margen de la ley se lucren de actividades delictivas como el narcotráfico, la minería ilegal y demás actividades asociadas. A esto se suman las nuevas amenazas y la convergencia de las mismas. Es decir, actualmente se habla de una cooperación nacional e internacional de las actividades ilegales.

Hoy en día, amenazas como los grupos insurgentes, el terrorismo y las bandas criminales convergen con fenómenos como el

narcotráfico, la minería ilegal o, en general, con el crimen transnacional organizado llegando a cruzarse en el punto de la financiación; y aunque existan diferencias en cuanto a métodos y motivaciones, no es posible estudiarlos como elementos aislados. Los principales rasgos que facilitan esa convergencia son las fronteras porosas, la debilidad estatal, el déficit de legitimidad institucional, la corrupción, los conflictos sociales y el subdesarrollo.

Estas características contribuyen a potenciar las actividades ilegales y lo hacen ampliando sus capacidades y oportunidades. Los problemas de legitimidad atribuida al orden político establecido y los conflictos, amplían las motivaciones de las prácticas delincuenciales y el esparcimiento del terror. Los problemas de alimentación, abastecimiento, gobernabilidad, y dificultades económicas, como ocurre con la crisis de La Guajira o la crisis del departamento del Chocó, inducen la aparición de mercados ilegales disponibles para organizaciones criminales. Por último, la fragilidad o debilidad institucional limita contundentemente las capacidades represivas del Estado. En el caso del terrorismo y la criminalidad organizada, existen tres modos posibles de convergencia: a) la participación de terroristas en actividades criminales; b) la transformación de grupos terroristas en organizaciones híbridas o esencialmente criminales; y c) la cooperación entre organizaciones criminales y grupos terroristas (De La Corte, 2013).⁷

En Colombia, uno de los casos más sobresalientes de este vínculo se dio en la década de los setenta del siglo pasado, la época llamada por algunos historiadores como la ola de violencia, protagonizada y auspiciada por los carteles de la droga. En dicha época,

⁷ Con el fin de la Guerra Fría se abrió el espacio a leyes encaminadas a reducir la financiación de actores criminales por parte de los Estados. Con las dinámicas contemporáneas de globalización y transnacionalización de las amenazas se ha ampliado el campo de batalla de los actores criminales con el Estado. Por otro lado, algunos códigos penales definen el terrorismo como un subtipo de criminalidad organizada que se distinguirá del tipo general en dos aspectos esenciales: una relación más directa con la práctica reiterada en acciones violentas con el único fin de atemorizar a la población y el vínculo de estas actividades con una finalidad política (De La Corte, 2013).

la convergencia existente entre crimen organizado y terrorismo fue evidente. La lucha que emprendió el mandatario Virgilio Barco contra el líder del Cartel de Medellín Pablo Escobar, dibujó en la historia colombiana episodios de secuestro, bombas en las principales ciudades del país, asesinatos de políticos, extorsión y estrategias homicidas. A pesar de que en un principio su actividad principal fue el narcotráfico, para mantener su estructura perpetraron acciones delictivas contra el Estado colombiano, típicas de otro tipo de organizaciones ilegales como las guerrillas o las Autodefensas Ilegales, erróneamente denominadas “paramilitares”⁸ (Schlenker, 2009).

La puja entre el Gobierno Nacional de dicha época y estas organizaciones híbridas, estaba básicamente dada por la lucha contra el narcotráfico. Los carteles de la droga dominaron la escena política nacional para evadir las penas contra narcotraficantes colombianos al exterior. Con la muerte de Pablo Escobar, Colombia y especialmente Medellín, quedó con la herencia del sicariato, micro-tráfico, dinero sin justificación legal y armas en las calles. De ahí se nutrieron grupos al margen de la ley, como guerrillas y las Autodefensas Ilegales, que mantuvieron el negocio de la droga y el resto de estructuras ilegales favorables para su financiación (Deas, 1999).

Adicionalmente, la convergencia criminal en Colombia se manifiesta en las Bandas Criminales -Bacrim-,⁹ que aparecen en

⁸ “Desde un concepto teórico, los [grupos] paramilitares son grupos que tienen capacidades complementarias a las fuerzas armadas de un Estado; o, siguiendo a Kalyvas & Arjona (s.f.), <son grupos armados que están directa o indirectamente con el Estado y sus agentes locales [...] que se encuentran por fuera de la estructura formal [del Estado] (p. 29).” (Jiménez, 2016, p. 6). Es relevante aclarar que los erróneamente denominados “paramilitares” en el Conflicto Armado Interno en Colombia, no hacían parte complementaria de la estructura del Estado y, menos, eran considerados grupos de apoyo para la misión de las Fuerzas Militares de Colombia, quienes constitucionalmente son las llamadas a proteger a la Nación y al Estado colombiano.

⁹ A pesar de la persistencia del debate entre organizaciones y expertos sobre la naturaleza y alcance de estos grupos, las Bacrim se reconocen públicamente hoy, en un sentido amplio, como: 1) un fenómeno de crimen organizado representado por 2) organizaciones criminales construidas alrededor del narcotráfico y otras fuentes de financiación (legales e ilegales, como la minería, la micro extorsión o el micro tráfico), 3) desligadas teóricamente de las lógicas del conflicto armado en términos jurídicos y militares (no aplicación del derecho internacional humanitario), 4) de bajo perfil, urbanas, con estructuras en su mayoría no militares pero con capacidad para administrar territorios y ejercer amplio control social local, 5) con capacidad para hacer alianzas transitorias con grupos guerrilleros en el ámbito nacional y con carteles y redes criminales internacionales, 6) infiltrar instituciones y corromper miembros de la fuerza pública y funcionarios públicos, y 7) responsables de un número significativo de masacres, homicidios, desplazamientos forzados, extorsiones y reclutamiento forzado de menores, entre otros hechos delictivos. (Prieto, 2013, p. 3)

escena pública tras la desmovilización de más de 31 mil miembros de grupos de Autodefensas Ilegales agrupados en más de 30 estructuras armadas bajo la égida de las Autodefensas Unidas de Colombia -AUC- y el Bloque Central Bolívar -BCB- entre 2003 y 2006 (Prieto, 2012). Estos actores son considerados uno de los principales agentes perturbadores del orden público, responsables de un gran número de homicidios, masacres, desplazamientos forzados, extorsiones, actos de reclutamiento forzado de menores y amenazas, en razón del control territorial, de población y de mercados ilegales de alta rentabilidad; lo que incluye un fuerte nexo con la minería ilegal, una de las principales actividades y de las más lucrativas con las que hoy se abastecen los grupos al margen de la ley.

3.2. LA MINERÍA ILEGAL¹⁰

La actividad minera ha ido ganando terreno en las finanzas de los grupos ilegales desde el año 2003 aproximadamente. La explotación ilegal de oro ha sido fuente de financiación debido a las ganancias que se obtienen del alto precio de metal en el mercado internacional (Gómez, 2015). La ley colombiana no posee los elementos necesarios para castigar a los infractores y parte de los actores institucionales hacen parte de la cadena criminal (Cuesta & Mosquera, 2014).

¹⁰ El problema de la minería ilegal, más allá de ser un tema jurídico, por la ausencia de títulos o autorizaciones mineras y ambientales, es un tema medioambiental de gran magnitud por cuanto se están generando profundos e irreversibles efectos al medio ambiente con consecuencias inconmensurables y costos incuantificables; efectos que sobrepasan cualquier tipo de barrera física. La minería ilícita es un tema social por cuanto de ella derivan su sustento diario miles de familias colombianas, lo cual se convierte en una problemática social en la cual debe intervenir el Estado. Es también tema de salud pública en la medida en que las condiciones de vida de las poblaciones mineras que viven en medio de los efectos de la minería son antihigiénicas y contaminantes, y son causantes de enfermedades; teniendo en cuenta que dichas explotaciones no consideran las condiciones de seguridad laboral generando incremento de la morbilidad y mortalidad como consecuencia de la accidentalidad en las explotaciones antitécnicas. Es por supuesto un problema de desaprovechamiento racional de los recursos minerales que son un bien público y representan riqueza nacional. Es desaprovechamiento de recursos públicos de orden nacional y regional como consecuencia del desgaste administrativo; pero también significa fuga de los ingresos para la Nación y los territorios por evasión en el pago de regalías, compensaciones e impuestos. (Torres, Pinzón, Esquivia, Parra y Espitia, 2005, p. 19)

Existen 9.044 unidades de producción minera sin títulos con 15.000 mineros bajo el control de actores irregulares. Además, 151 municipios donde los actores ilegales y la minería ilegal coexisten e interactúan (Semana, 2013). La minería ilegal tiene implicaciones económicas, sociales, políticas y ambientales. Sin embargo, no hay control estatal en este campo y la jurisprudencia existente es ambigua. Las principales afectaciones son de carácter ambiental, social, tributario y de inversión. El caso de las afectaciones ambientales, se deben a los métodos y elementos usados para la extracción y transformación de los minerales. Las afectaciones tributarias se dan porque no se reportan las ganancias y no se pagan los impuestos de ley. En lo concerniente a lo social, las afectaciones se extienden desde el trabajador sin garantías hasta las comunidades que ven sus recursos disminuidos o afectados por esta actividad. Finalmente, en cuanto a la inversión, disminuye el atractivo para empresas que buscan invertir en las zonas mineras, aunque es de aclarar que en muchas ocasiones las empresas mineras también infringen la ley (Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos, 2012).

Además de la minería ilegal, el mercado del crimen es amplio y diverso. En esta cadena de mercado, las personas también hacen parte de los ‘productos’ que están dentro de la oferta y la demanda del comercio clandestino. De lo más apetecido dentro de este comercio se encuentran las armas, ya que, son fundamentales, en primer lugar para la seguridad y defensa de los negocios ilícitos y en segundo lugar para infundir terror.

Colombia posee riqueza aurífera y minera, sin embargo, los vacíos legales en la categorización de la extracción minera como una actividad ancestral, informal o ilegal (Heck & Tranca, 2013), han facilitado que esta actividad sea una fuente de financiación de los grupos armados al margen de la ley.

En los últimos años, sin embargo, no sólo asistimos a una sofisticación de las modalidades de acción de los grupos armados ilegales, sino que el panorama se ha vuelto más

confuso o mezclado. Extorsión clásica, extorsión “con cheques”, benevolencia por parte de algunos alcaldes y de algunas empresas multinacionales, cooperación entre unos y otros actores forman parte de las variables que intervienen en este fenómeno complejo. No es raro tampoco, encontrar todas las formas de explotación yuxtapuestas: Minería artesanal al lado de la minería criminal; empresas fachadas legales trabajando al lado de excavadoras ilegales, excavadoras operando en concesiones (o al margen de las concesiones) de grupos multinacionales, FARC y ELN operando en asocio con las estructuras armadas post-desmovilización en actividades mineras, etc. (Massé, 2012, p. 11)

Según los profesores Maldonado y Roza (2014), la minería aurífera aluvial criminal se relaciona con su entorno y dentro de este, con otros sistemas para establecer su proceso productivo. Así, a un sistema de este tipo se le hace necesario el uso de factores de producción (tierra, trabajo y capital), financiamiento proveniente de actividades criminales, insumos, maquinaria y mano de obra calificada. En cuanto a la comercialización, se interpreta como la legalización de las rentas criminales dentro del mercado local e internacional.

En este sentido, se evidencia cómo la minería ilegal es un fenómeno que implica la convergencia de la criminalidad en torno a un objetivo común, porque la extracción ilegal de minerales es un delito que alimenta el crimen organizado, los grupos armados al margen de la ley y demás estructuras criminales.

Cuando los grupos armados al margen de la ley hacen uso de la fuerza para el control de esta actividad, utilizan recursos del narcotráfico para financiar la extracción; y cuando unen esfuerzos para su comercialización, existe convergencia de varios sectores y de varias organizaciones al margen de la ley entre las cuales están las FARC, el ELN y varias Bandas Criminales,

En la subregión aurífera, por ejemplo, convergen las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC-

, el Ejército de Liberación Nacional -ELN-, las bandas criminales (“Clan Úsuga” y “Rastrojos”), quienes centran su interés en el control de corredores estratégicos y las minas de oro, dada la facilidad y rentabilidad del negocio, en comparación con los altos costos en los que se incurre con el narcotráfico. (Maldonado & Rozo, 2014, p. 127)

Existe además convergencia de esfuerzos entre actores ilegales y legales entre sí. En el marco de la extracción ilegal de minerales, los grupos armados al margen de la ley cobran parte de las regalías de los municipios que utilizan la minería como una actividad económica. A veces, las autoridades locales no necesitan ser presionadas porque todo hace parte de una alianza y una estrategia bien establecidas. Según testimonios en terreno, los alcaldes cómplices remiten el oro al Banco de la República donde se registra como producción local, la cual redundará en el cobro de altas sumas de dinero por concepto de regalías recursos que van a parar a manos de los grupos ilegales (Massé, 2012).

3.3. TRÁFICO ILEGAL DE ARMAS¹¹

El tráfico ilegal de armas es un delito en todo el mundo y un peligro latente para los Estados. Su finalidad es blindar las actividades delictivas asemejando el poder de los Estados en armas y capacidades bélicas. Así mismo, existen personas sin ningún interés delictivo y que se consideran vulnerables a sí mismos y a sus familias, y en aras de esto, consiguen los medios de protección en mercados clandestinos (Figueroa, 2015).

En cierto modo, las medidas adoptadas por el Gobierno para evitar el porte de armas han llevado a que muchas personas interesadas

¹¹ La disolución de la Unión Soviética, la invasión de los Estados Unidos a Panamá, los problemas de Haití, la reducción del Ejército Popular Sandinista, los intentos de golpe de Estado en Venezuela, así como los procesos de pacificación de El Salvador y Guatemala, han dejado un gran número de armas flotantes que en la mayoría de los casos han tenido como destino final las organizaciones al margen de la ley, que delinquen en varios países, entre ellos Colombia, además del libre comercio de material de guerra existente en países como Estados Unidos y Ecuador y el mercado negro, han permitido el ingreso de un elevado número de armas de diferentes tipos.”³³ La demanda de armas se incrementa no sólo por conflictos de tipo político, sino también por otro tipo de conflictos como por ejemplo los étnicos y religiosos (Rodríguez, 2007, p. 24).

y oferentes, creen el mercado paralelo para la adquisición de estos elementos. En zonas rurales, las personas están bajo el yugo de Bandas Criminales y agrupaciones guerrilleras, por eso buscan su propia protección con otros actores o con la adquisición de elementos de protección propia (Figueroa, 2015).

En Colombia, por cada arma legal aproximadamente hay cuatro armas ilegales (El Espectador, 2011). A pesar de que comparativamente no es una cifra alta, sí es preocupante el manejo que se le da a nivel local. Colombia cuenta con un andamiaje institucional y normativo que mantiene al Estado enterado de gran parte del tráfico y el porte ilegal de armas pequeñas y ligeras (Organización de las Naciones Unidas, 2006).

4. POLÍTICA PÚBLICA¹²

Las políticas públicas son un factor común entre la política, las decisiones del Gobierno y la oposición. Pues, es necesario concebir al Gobierno como un instrumento para la realización de las políticas públicas, las cuales buscan abarcar diversos aspectos de la agenda para la identificación de problemas y soluciones de manera específica. Para formular respuestas secuenciales, determinar esfuerzos y proyectar los resultados esperados, es necesario precisar las características de las temáticas a abarcar (Hoyos, 2007).

Las políticas públicas, se dan en un sistema político, que es un conjunto de procesos entre actores involucrados en un determinado tema de la agenda pública. Sus elementos son los *inputs*, *outputs*, *black box* y *feedback* si se toma en cuenta el enfoque propuesto por David Easton (1992). Los *inputs* son relativos al origen, objetivo o explicación pública de las decisiones que se toman. En otras palabras,

¹² Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados (Lahera, 2004, p. 8).

son los insumos para el sistema político derivados de las demandas sociales. Este proceso debe darse la consolidación y jerarquización de necesidades sociales que requiere la participación de los implicados en la problemática (Lahera, 2004).

Con la tipificación de los involucrados en la generación de *inputs*, los actores institucionales se organizan en la caja negra o *black box* para transformar los insumos en respuestas o soluciones¹³. En este punto, es imprescindible involucrar expertos e instituciones estatales que estudien la problemática y desde allí tomen las mejores decisiones (Hoyos, 2007). El paso siguiente es la aplicación de lo acordado en *blackbox*, es decir, los *outputs* o la política pública como tal. Con la aplicación del *outputs* se da el *feedback*, que es la retroalimentación tras el efecto de la política pública. Este elemento contempla varias posibilidades porque los efectos pueden ser positivos o negativos. En este sentido, puede darse legitimación del Gobierno y sus determinaciones, o la rebelión de los afectados por la ineficiencia de la medida tomada (Aguilar, 2003). Las políticas públicas tienen una dimensión espacial aplicable en lugares específicos toda vez que responde a condiciones económicas, sociales, políticas y culturales imperantes en el sitio de aplicación. Por otro lado, existe la dimensión temporal, aplicable en un momento determinado y permite que se le compare con la de otro momento dando cabida a una posible evaluación para determinar si existió o no desarrollo en cuanto a la problemática (Aguilar, 2003).

Toda la trayectoria anteriormente mencionada, se lleva a cabo con el fin de cubrir exitosamente las necesidades de la población a través de los planes de desarrollo impulsados por el Gobierno. Sin embargo, la política debe ser integral y articulada con otras políticas

¹³El Gobierno también se interesa por el análisis de las interrelaciones entre las políticas de varios sectores y en el tiempo, lo cual es un tipo de análisis que se denomina a veces planificación. La comisión de planificación y diseño de zonas en una ciudad analiza políticas que pertenecen a la utilización del suelo. El Consejo de Asesores Económicos de Presidente en los Estados Unidos proporciona un asesoramiento de coordinación para las políticas públicas sobre el empleo, el nivel de precios, la balanza de pagos y el crecimiento económico. En el Reino Unido, el Consejo Nacional para el Desarrollo Económico, igual que la Comisaría del Plan en Francia, permite que el Gobierno tenga una coordinación más informada sobre política de precios, inversión, empleo y comercio exterior. (Lindblom, 1991, p. 22)

para poder garantizar una atención completa tanto a la problemática como a sus consecuencias. En este sentido, se puede retomar la Política Integral de Seguridad y Defensa de 2011 en Colombia, propuesta por el Ministro de Defensa, puesto que es integral ya que dentro de esta existen diversas estrategias sectoriales para la provisión y promoción del objetivo, que en su momento fue alcanzar condiciones de seguridad óptimas para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional (Rodríguez, 2014).

Colombia actualmente atraviesa un momento coyuntural en su historia y es preciso que de ahora en adelante las políticas públicas que se formulen se adecúen al nuevo escenario de postacuerdos. Especialmente en los campos de seguridad y defensa, ya que estos son primordiales para el desarrollo del país porque el desarrollo y la seguridad están estrechamente ligados. El compromiso con la resolución de conflictos y la reparación de sociedades de tal forma que se consiga evitar contiendas o enfrentamientos de gran magnitud en un futuro representa una marcada radicalización de la política de desarrollo (Melo, 2011). Ahora, las utilidades del desarrollo han de ser instrumentos para modificar el equilibrio de poder entre los grupos e incluso para reformar actitudes y creencias. La radicalización del desarrollo, en este sentido, está asociada con la problematización de la seguridad y la defensa. Las visiones clásicas de las nuevas guerras giran en torno a la idea de que su origen es una declinación del desarrollo, causada por la pobreza, la lucha por los recursos y por instituciones débiles (Duffield, 2004).

El nexo entre seguridad y desarrollo hoy en día es muy relevante a nivel internacional. Las políticas de seguridad incluyen referencias explícitas al desarrollo y la reducción de pobreza en la lucha globalizada contra el terrorismo. Así mismo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas incluyen referencias directas a proporcionar paz y seguridad para los pueblos de todo el mundo. Estos son algunos de los ejemplos más recientes de las interconexiones asumidas entre la seguridad y el desarrollo, como un punto de partida dado por sentado (Stern & Öjendal, 2010).

4.1. POLÍTICA INTEGRAL DE SEGURIDAD Y DEFENSA

La Seguridad Nacional colombiana ha estado marcada durante años por el conflicto armado, en donde se ha dado la intensificación del conflicto en zonas estratégicas como resultado de la ausencia estatal y acumulación de recursos económicos, evidenciando un debilitamiento de las instituciones. Bajo estas instancias, la población civil ha sido la más perjudicada en cuanto a desplazamiento de la población, despojo de tierras, secuestro, extorsión, reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes, tortura, asesinatos, homicidios, amenazas, delitos contra la libertad, desaparición forzada, minas antipersonal, artefactos explosivos no convencionales, ataques y pérdidas de bienes civiles.

Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional juegan un papel fundamental con fines de mantener la seguridad nacional, dadas las confrontaciones bélicas. De acuerdo a la Política Integral de Seguridad y Defensa para la prosperidad, se requieren seis pilares fundamentales en pro de alcanzar sus objetivos, que se enfocan a:

1. Mejoramiento de la Inteligencia.
2. Fortalecimiento del mando y control.
3. Aumento de la coordinación e integración.
4. Protección estratégica de la población.
5. Aplicación estratégica de la fuerza.
6. Respeto a los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Se establecen medidas como la implantación de sistemas de inteligencia focalizados en el éxito operacional, seguimiento detallado con mayor tecnificación de procesos, intensificación del proceso de trabajo conjunto y coordinado de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en beneficio de la población civil y la soberanía nacional, y el impulsamiento integral de la política sectorial (Ministerio de Defensa Nacional, 2011).

A su vez, dicha política integral debe enfatizar en temas asociados a tráfico local de drogas ilícitas, consumo de sustancias psicoactivas, cadenas de producción y tráfico de estupefacientes; en donde la fuerza pública debe mantener posición ofensiva en estructuras y financiamiento. Por citar un ejemplo, de acuerdo con la Ley 1448 de 2011 se establecen medidas en torno a las víctimas en donde la política integral debe estar al tanto a:

La búsqueda de la verdad, justicia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, así como el restablecimiento de sus derechos, la construcción de la paz y la reconciliación. Durante el periodo 2011-2014 dichas rutas y medidas han significado una inversión cercana a los 20 billones de pesos. Sin embargo, persisten retos hacia el futuro en la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado; en la garantía efectiva de las medidas de indemnización administrativa, restitución de tierras, vivienda y de capacidades productivas, rehabilitación, acceso a la justicia; y en la implementación de las medidas de reparación colectiva. (Plan Nacional de Desarrollo, 2014, p. 458)

El acoplamiento entre la Nación y las entidades territoriales debe ser tema de prioridad para la política, ya que permite incentivar la garantía de derechos de las víctimas; sin dejar de lado los procesos de reintegración, escenarios de reconciliación y convivencia entre víctimas.

Es de destacar que en años anteriores las políticas integrales de seguridad para la prosperidad han representado un avance importante, y esto gracias a planes como “Espada de Honor” implementado por el Ejército Nacional y “Corazón Verde” implementado por la Policía Nacional, permitiendo así el debilitamiento de Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC-, el Ejército de Liberación Nacional -ELN- y las Bandas Criminales -Bacrim- (Departamento Nacional de Planeación, 2015). Lo anterior, ha dejado como resultado la desmovilización, desarme y reinserción, y logros en torno al control del territorio nacional.

Como se ha mencionado anteriormente, el rol del Estado es fundamental en materia de Seguridad debido a que provee justicia y democracia, contribuyendo de manera significativa en la construcción de la paz. Como es bien sabido, Colombia requiere una presencia integral del Estado, puesto que a través de los años se ha consolidado el conflicto armado y se requieren acciones que no permitan reincidir en la historia de la guerra de nuestro país, con fines de contribuir al desarrollo de los territorios.

En efecto y de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, el cuadro que a continuación se expone, contiene las políticas públicas a efectuar con base al objetivo: Seguridad, Justicia y Democracia para la Construcción de Paz, ya que, coinciden con el trabajo conjunto que se requiere por parte de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

TABLA 1. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 en torno a la seguridad colombiana

| PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ENTORNO A LA SEGURIDAD E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. | | |
|--|---|---|
| Fortalecimiento de los roles del Estado para el goce efectivo de derechos de todos los habitantes del territorio | | |
| OBJETIVO | POLÍTICA | ACCIONES |
| <p>Proveer seguridad y defensa en el territorio nacional</p> | <p>Garantizar la seguridad y convivencia ciudadana a los pobladores del territorio nacional</p> | <ul style="list-style-type: none"> -Prevención social y situacional de delito. -Lucha contra las principales modalidades delictivas. -Fortalecimiento de investigación criminal, la inteligencia policial, la vigilancia comunitaria por cuadrantes, y las capacidades de seguimiento y evaluación integral de la actividad de policía. -Implementación de tecnologías para la seguridad ciudadana. |

| | | |
|--|---|--|
| Proveer seguridad y defensa en el territorio nacional | Garantizar la seguridad y convivencia ciudadana a los pobladores del territorio nacional | <ul style="list-style-type: none"> -Fortalecimiento de la presencia policial. -Centros de integración ciudadana (CIC): -Sistema Nacional de Información y Análisis del Delito (SNIAD): |
| | Enfrentar de manera exitosa los retos en materia de seguridad Pública | <ul style="list-style-type: none"> -Erosionar la capacidad armada de los grupos armados al margen de la ley. -Protección de la infraestructura crítica: -Lucha contra la minería criminal -Lucha contra el contrabando -Lucha contra la minería criminal -Lucha contra el contrabando. -Fortalecimiento del control, administración y seguridad en zonas de frontera. -Estrategia Nacional de Ciberseguridad |
| | Asegurar el respeto de la soberanía nacional y la protección de los intereses nacionales | |
| | Fortalecer las acciones de bienestar, moral combativa y seguridad jurídica de la Fuerza Pública | <ul style="list-style-type: none"> -Sistema de salud de las Fuerzas Militares y Policía Nacional sostenible y eficiente Vivienda para la Fuerza Pública: -Sistema educativo de la Fuerza Pública -Sistema de Gestión del Riesgo y Rehabilitación Integral (SGRRI): |
| | Modernizar y fortalecer las instituciones de seguridad y defensa | |

| | | |
|--|--|--|
| Proveer seguridad y defensa en el territorio nacional | Contribución del sector seguridad y defensa al desarrollo del país. | Gestión del riesgo: Contribución a la consolidación territorial: Ciencia, tecnología e innovación: |
| | Desarme, desmovilización y reintegración | |
| | Fortalecer la inteligencia estratégica y contrainteligencia de Estado para contrarrestar las amenazas, identificar oportunidades y potenciar los intereses de la Nación. | -Fortalecimiento de las capacidades técnicas, tecnológicas y de Talento humano. -Diseño e implementación de un programa integral de desarrollo y promoción. -Mecanismos de coordinación, cooperación, articulación. Interinstitucional y sinergias. |
| Fortalecer la articulación del Estado en un marco de Política Criminal coherente, eficaz y con enfoque restaurativo. Fortalecer la articulación del Estado en un marco de Política Criminal coherente, eficaz y con enfoque restaurativo. | Política criminal eficaz y coherente | -Creación de un observatorio de política criminal. |
| | Atención integral a los adolescentes vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), desde un enfoque pedagógico y restaurativo | |
| | Fortalecimiento de la inteligencia económica y financiera para el control del lavado de activos | |
| | Herramientas de política económica que desincentiven las economías criminales y minimicen sus impactos en el desarrollo local y el empleo | |
| Enfrentar el problema de las drogas desde una perspectiva Integral y equilibrada. | Política Integral contra las drogas con enfoque de derechos | |
| | Plan Nacional de Intervención Integral para la Reducción de los Cultivos Ilícitos en Colombia | |
| | Diseñar e implementar alternativas al encarcelamiento para los eslabones más débiles de la cadena de drogas | |
| | Control del fenómeno de micro tráfico desde un enfoque de intervención social y control de los territorios | |
| | Control de la entrada al país y producción ilícita de drogas y el desvío de medicamentos fiscalizados ilegalmente | |

| | |
|---|---------------------------------------|
| Consolidación de la Acción Integral contra Minas Antipersona | Desminado humanitario (DH) |
| | Educación en el riesgo de minas (ERM) |
| | Asistencia integral a víctimas (AIV) |

Fuente: Elaboración propia, tomado de Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. (Departamento Nacional de Planeación, 2015)

Como se mencionó en su momento, cualquiera que fuere la política pública, ésta debe ser planificada y ejecutada siempre bajo la premisa de tener utilidad para la sociedad, como es el caso de cumplir con uno de los fines constitucionales que tiene el Estado. En este orden de ideas, en el sector de Defensa y Seguridad, la finalidad se consigna en la premisa constitucional de defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (Asamblea Constituyente, Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 2), y es bajo estos mandatos que se deben evaluar las acciones realizadas por el Estado, de ahí que: i) Garantizar la seguridad y convivencia ciudadana a los pobladores del territorio nacional; ii) Enfrentar de manera exitosa los retos en materia de seguridad pública; iii) Asegurar el respeto de la soberanía nacional y la protección de los intereses nacionales; iv) Fortalecer las acciones de bienestar, moral combativa y seguridad jurídica de la Fuerza Pública; v) Modernizar y fortalecer las instituciones de seguridad y defensa; vi) Contribución del sector seguridad y defensa al desarrollo del país; vii) Desarme, desmovilización y reintegración; viii) Fortalecer la inteligencia estratégica y contrainteligencia de Estado para contrarrestar las amenazas, identificar oportunidades y potenciar los intereses de la Nación; ix) Política criminal eficaz y coherente; x) Política integral contra las drogas con enfoque de derechos; y xi) Desminado humanitario -DH-; y xii) Educación en el riesgo de minas -ERM-, como acciones del estado deben evaluar su aptitud y pertinencia y son pertinentes para cumplir con el fin mencionado.

De esta manera y teniendo en cuenta que estas políticas fueron encaminadas en objetivos precisos y conducentes como: a) Proveer seguridad y defensa en el territorio nacional; b) Fortalecer la articulación

del Estado en un marco de Política Criminal coherente, eficaz y con enfoque restaurativo; c) Enfrentar el problema de las drogas desde una perspectiva; d) Integral y equilibrada; y e) Consolidación de la Acción Integral contra Minas Antipersona. Se evidencia de forma genérica la existencia de concordancia y sobre todo planificación, reconociendo que este particular resalta la pertinencia de la política implementada. Sin embargo, este tipo de implementaciones necesita abarcar temáticas que perduren, por más que se presenten en el postconflicto como lo son las nuevas amenazas que en función de la convergencia presentan una problemática genérica que necesita la aplicación integral de acciones enfocadas en la mitigación de la minería ilegal, tráfico ilegal de armas y las organizaciones criminales con acciones terroristas entendiendo que cada una de estas conductas está sustentado alguno de los propósitos de dichas organizaciones. Por lo cual, su mitigación debe ser integral y no aislada.

5. CONCLUSIONES

Las nuevas amenazas desconocen fronteras y están presentes en todos los escenarios de combate. Se ha evidenciado cómo a pesar de que cada una de las amenazas tiene métodos y objetivos definidos, pueden entrelazarse con otras aumentando sus capacidades y difuminando su rastro. A este fenómeno, se le conoce como convergencia y sus implicaciones son tan graves que son un reto al que los Estados no pueden hacer frente solos. En este sentido, en el Sistema Internacional se han dado diferentes iniciativas colaborativas donde desde la política pública de Seguridad y Defensa de los Estados, se busca vincular una estrategia internacional para contener las amenazas. En Colombia, las amenazas que convergen son principalmente el tráfico ilegal de armas, la minería ilegal y el terrorismo. Se puede diagnosticar cómo tanto los grupos insurgentes se lucran del tráfico ilegal de drogas, tráfico ilegal de armas, minería ilegal, extorsión y secuestro.

Es necesario comprender que estas nuevas amenazas, a partir de lo que la teoría general de los sistemas denomina la morfogénesis, han experimentado o son fruto de un cambio estructural, ya que

mediante esta figura, las organizaciones tradicionales que en función de la entropía estaban destinadas a la destrucción, modifican su estructura y se revitalizan, creando nuevas ornái acciones o sistemas que adquieren componentes novedosos, que a simple vista parecen nuevas estructuras, pero que en el fondo simplemente son el fruto de un cambio necesario para que las tradicionales organizaciones no desaparecieran; esta es la interpretación sistemática de los fenómenos paramilitares y narcotraficantes que se experimentaron en esta nación después de la desmovilización de las AUC.

Esta interpretación resulta de gran importancia para que el Estado colombiano comprenda la problemática que está sufriendo, pues como se logró demostrar a lo largo del numeral tercero, cada una de estas amenazas que afectan la seguridad e imposibilitan el cumplimiento de los fines demandados por la Nación. Tienen causas y condiciones que les han permitido mantenerse a través del tiempo sin dejar de existir por ese factor, de ahí que la política pública en el sector defensa debe entender que el objeto macro es la eliminación o mitigación de estos factores que determinan la existencia de estas organizaciones que han mutado y tiene la posibilidad de volverlo hacer.

Por todo esto, la política pública en seguridad en Colombia se denomina Política Integral de Seguridad y Defensa, y representa la convergencia de los esfuerzos de las instituciones para combatir la convergencia de las amenazas. El ejército principalmente fue una inspiración de esta directriz nacional, dada la experiencia del accionar multidimensional. Sin embargo, las capacidades institucionales son insuficientes para acatar la rigurosidad de la política y el panorama se agrava con la complejidad de los acuerdos entre el gobierno y las FARC.

La gran conclusión es que esta política es un gran avance para integrar los esfuerzos de las agencias del Estado. Sin embargo, problemas estructurales como corrupción y capacidades institucionales son insuficientes para alcanzar los objetivos plasmados en la política. El robustecimiento de las instituciones y la transparencia son requisitos

fundamentales para enfrentar efectivamente la convergencia de amenazas, especialmente en el marco del postconflicto, abonándose esto, la necesidad de que la Fuerza Pública en cabeza del Presidente de la República y su Ministro de Defensa, valoren el contenido sustancial y útil que tiene la actual política pública interesándose en la conjunción de todas esas acciones por la mitigación sistemática de actividades como la minería ilegal, el tráfico de armas y el narcotráfico como posibles causas que mantengan a los grupos criminales que persisten en el territorio, apoyándose en el postconflicto como ventana de nuevas oportunidades y fortalecimiento de las bases que ya se han logrado consagrar, para poder mancomunadamente cumplir a cabalidad con el mandato constitucional de la defensa.